International Development Information Centre

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

No. 3 | Outlook on Development Issues | March, 1994

Food Aid: Exploring its Role

Feed the people! Who then has taken it upon himself to feed the people? It is we, the civil servants, who have taken it upon ourselves to feed the very men who have always fed us and who go on feeding us every day . . . It can be said that bread, not to mention all other forms of wealth, is produced directly by the people . . . How is it then that this bread is to be found, not in the possession of the people, but in our hands, and that, by a peculiar and artificial process, we have to return it to the people, calculating so much for each person?

Leo Tolstoy, famine, 1893 - Plant: 1991:177

Tolstoy's lament is unfortunately not restricted to the last century. The same concern now exists globally: How to feed the people?

Food aid and food security are part of the response. While food aid and food security are related, they are not at all identical. IDIC has undertaken to issue two editions of the *Express* to examine these concepts.

This month's Express looks at the strengths and weaknesses of food aid and Canada's relatively long history of involvement. Our next issue will provide an overview of the broader concerns of food security.

Food Aid in 1992

Global food aid deliveries in 1992 were up 15 percent over 1991, reaching 15.6 million tons. Of these, 14 million tons were cereals and the remainder, non-cereal commodities such as vegetable oil.

The value of OECD DAC member countries' food aid in 1992 was estimated at U.S. $ 3.558 billion or approximately 6.1 percent of total ODA.

Of the total food aid delivered, about one third was relief food aid. This represents an increase over previous years due principally to drought in southern Africa and increased requirements for Eastern Europe and the former Soviet Union.

Food aid can be:

- distributed free (as in relief operations) or
- used in food-for-work programs (as often with project aid).

Non project food aid tends not to be targeted but rather to be sold on local markets to raise general revenue. This revenue then may be used for general budget support or special development or relief purposes.

Of all food aid in 1992:

- the least developed countries received 42 percent

while regionally,

- Sub-Saharan Africa received 40 percent of total food aid, Asia received the next largest share, followed by Eastern Europe, Latin America and North Africa/Middle East.

Français au verso

All the preceding figures derive from the World Food Programme *1993 Food Aid Review* (hereinafter WFP: 1993).

Arguments For and Against

Some analysts conclude that food aid is nearly always detrimental to improving food production in recipient countries — others disagree.

Whether it helps or hinders, argues Solon Barraclough, depends on the context and especially on national development policies. While food aid is sometimes not the ideal way to provide aid, it is often the only aid that is available. Moreover, food aid can be very effective when donors provide it through competent, development oriented and policy neutral international agencies.

One such agency is the World Food Programme — which CIDA relies on more and more.

Richard Dowden reports that a recent Save the Children Fund survey of food aid to Ethiopia in 1984-85 found that food aid

- ❖ reached the people who needed it (even in the most inaccessible places)
- ❖ arrived at the right time
- ❖ did not depress local food market prices and
- ❖ did not create dependency or represent a disincentive to farming by locals.

Dowden: *Independent* 28 Sept. 1993

The Executive Director of the WFP maintains that food aid has an intrinsic advantage over other forms of aid. He suggests that it transfers a large level of resources directly to the poor and supports, amongst other things:

- ❖ food and agricultural production
- ❖ rural infrastructure
- ❖ settlement projects
- ❖ the establishment or expansion of food reserves
- ❖ vulnerable group betterment
- ❖ urban poverty alleviation
- ❖ improved monitoring and reporting and
- ❖ training.

WFP *Report of Executive Director: 13 April 1993*

CARE would add education and cognitive development, income generation and coping strategies for emergencies to this list (CARE: 1993).

Alamgir and Arora assert that emergency food aid is significant if timely. It can prevent the eating of famine foods which may lead to death through disease or the selling of assets or consumption of seed (Alamgir and Arora: 1991:125).

Many of the criticisms of food aid are familiar. It is deemed to:

- ❖ discourage local production
- ❖ create a taste for expensive imports
- ❖ enable governments to postpone necessary agricultural reforms
- ❖ foster dependency

- ❖ render recipient governments susceptible to political manipulation and
- ❖ be costly and cumbersome to administer.

Charlton: 1992:3; Barraclough: 1991:217

Donor country self-interest in the provision of food aid is often more or less apparent. A recent *Africa Fund* publication provided the following examples:

- ❖ Criticized for providing U.S. yellow corn in a relief operation in Mozambique rather than the then available Zimbabwean white corn preferred by Mozambicans, a U.S. A.I.D. official retorted: "they will acquire a taste for yellow corn," and thus eventually create a market for American corn, adds the report.
- ❖ Similarly, U.S. control over "counterpart funds" in Mozambique (roughly equal to the country's entire tax revenue in 1989) raise clear concerns over the extent of U.S. leverage over Mozambique's domestic policy.

Africa Fund: 1992

Some allege that even targeted food aid is only useful as long as it is operative and fails generally to create durable food security or lasting assets (Alamgir and Arora: 1991:129).

The "disincentive effect" of food aid has been addressed by Simon Maxwell. Maxwell explains that the four principal disincentive effects of food aid (as discussed in the literature) operate through:

- ❖ prices: causing dampening both in free markets and markets with different degrees of state intervention
- ❖ policies: governments theoretically being led to neglect agriculture or other aspects of food security
- ❖ food habits: food aid is said to cause food preferences which lead to greater import dependence
- ❖ labour: food aid contributing to a disruption of the labour supply to agriculture.

Maxwell points out that food aid is not responsible for disincentives if it merely replaces commercial food imports. He concludes that, in general, food aid needs to be integrated into an overall food strategy if disincentives are to be avoided and the full potential of food aid incentives is to be realized (Maxwell: 1991).

According to Edward Clay and Olav Stokke, food aid can be considered an efficient instrument of effective long-term development if five criteria are satisfied:

- ❖ it enhances the capability and capacity within recipient countries to improve human and material conditions. Improving the ability to produce food would appear to be more useful than merely providing food.
- ❖ its provision serves as a precondition to sustainable development — often the aim of project food aid
- ❖ it promotes the wise use of the savings of foreign exchange
- ❖ it generates appropriate developmental policies and priorities and
- ❖ a mechanism exists to ensure that non-project food aid actually results in benefits for the poor: food aid which merely enters government coffers without conditions may never reach these people.

Clay and Stokke: 1991:4

An "Additional" Resource

The characterization of food aid as an additional resource is disputed by some. Food aid is supposed to be additional in two ways:

- ❖ to food otherwise produced or imported and
- ❖ to other aid.

The first proposition, Barraclough urges, is often nonsense since massive food aid is unlikely to be additional except in emergency situations. It is more likely that food aid displaces imports or domestic production or both — depending largely on the recipient country's capacity to use it effectively. This in turn hinges on the subject country's administrative capabilities and the existence of a coherent development strategy.

The second supposition too is only partially correct. The United States, for example, gives one fifth of its aid as food aid. In the absence of large domestic food surpluses, the U.S. would probably experience pressure to increase its other forms of official aid (Barraclough: 1991:217).

Other indicia of additionality are:

- ❖ the funding and administration of food aid in a separate way from other forms of aid and
- ❖ its provision through the agency of multilateral bodies set up specifically for this purpose (such as the World Food Programme).

Militating against this view is the fact that food aid is now provided by nearly every industrialized country, including countries without exportable surpluses of food commodities. Rises in food aid, moreover, are likely to have corresponding declines in other parts of the aid budget (Saran and Konandreas: 1991:3840).

From the recipient country point of view, the more significant question is whether food aid is as efficient and valuable as financial aid. This depends on:

- ❖ the contribution food aid makes to the reduction of the foreign exchange burden of recipient countries and
- ❖ the amount of budgetary and other resources food aid provides for investment.

The real value of food aid therefore is the amount the recipient country would have had to spend of its foreign exchange to import an equivalent quantity of food on the world market (Saran and Konandreas: 1991:49).

Food Aid Channels

As the WFP 1993 Report makes clear, roughly seventy percent of food aid is delivered bilaterally — the remainder is provided multilaterally. NGOs are involved in one way or another in about one quarter of global food aid flows.

Only about eight percent of total food aid deliveries were purchased from developing countries in 1992 (WFP: 1993). Such food is purchased either from the recipient countries themselves or from third party developing countries. Though small in proportion these purchases are increasingly viewed as more compatible with international development goals than traditional food aid practices and deserve further attention.

Triangular Transactions, Local Purchases and Exchanges

In *triangular transactions*, a donor typically purchases food with cash from its food aid budget in one developing source country for shipment to another country, the food aid recipient. This differs from the conventional practice of purchasing food aid from a developed country or from the international market.

Where the purchase is made from the country which too is the recipient, this is called a *local purchase*. Additionally, there are *trilateral barters, swaps and exchanges*, which combine normal food aid transactions to developing countries which export food with a triangular movement of food to a second country.

Grain exporting donors prefer this latter method since they usually enjoy less flexibility with respect to their food aid budgets to purchase commodities in third countries (Clay and Benson: 1991:144).

The benefits of such arrangements include:

- ❖ the creation of additional demand in the exporting country
- ❖ foreign exchange gains for producing countries
- ❖ the procurement of more appropriate food
- ❖ possible simplification of shipping arrangements
- ❖ improved distribution system through associated investment in infrastructure
- ❖ stimulation of regional trade
- ❖ the provision of commodity assistance when financial aid may not be available.

Shortcomings include:

- ❖ uncertain availability
- ❖ production fluctuations and awkwardness in purchases
- ❖ inadequate information on local availability and prices
- ❖ potential quality problems
- ❖ increased delivery times and costs
- ❖ implicit support for agricultural policies and
- ❖ interference in domestic markets, natural trade patterns and food security arrangements.

Clay and Benson: 1991:168

Because triangular transactions are indirect and less visible, donor governments may resist the loss of "political credits" more traditional food aid garner. Non-aid departments in the donor government may object to commensurately reduced roles or to the blurring of beneficiaries which renders accounting more difficult (Charlton: 1991:107).

Canadian Food Aid: Then and Now

Canada began providing food aid with a shipment of wheat to India in 1951. Since then, the appropriateness of this form of development assistance has frequently been questioned.

The joint Treasury Board/CIDA study of food aid, begun in 1976, found:

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

... serious problems in the programming, budgeting, procurement, delivery and distribution of bilateral emergency food aid.

Non-emergency food aid was found:

to appear to accommodate policies discouraging domestic production in both the short and long term.

Charlton: 1992:29

The Parliamentary Task Force on North-South Relations in 1980 recommended that:

- more food aid be provided through multilateral channels and
- that more food aid funds be untied.

It stated that these practices encouraged the purchase of commodities in developing countries for shipment to food deficit neighbours. It recommended that bilateral food aid be linked to a detailed and well-integrated food production plan, including specification of a termination point (Charlton: 1992:33).

Through the 1980s, Canada's traditional recipients of food aid in South Asia have been supplanted by African countries (62 percent of total food aid allocations in 1992-93). African countries have witnessed a growing need for food aid caused by:

- famine
- declining per capita food production (and consumption)
- dietary changes
- and an increased requirement for food imports — along with a reduced ability to pay for them.

A food aid evaluation conducted in 1984 found that food aid was an important additional resource for development whose distribution was generally timely and effective. Its purpose being:

- to free up scarce foreign exchange and/or
- to form part of a structural adjustment program, ensuring external support for governments undergoing economic reforms.

In 1992/93, food aid related to structural adjustment totalled $32.5 million or roughly 19.3 percent of all food aid (*Economic Reforms in Developing Countries Issues Paper*: draft 27 Sept. 1993).

The *Winegard Report* in 1987 devoted little attention to food aid, concluding summarily that given its:

mixed record ... it is a channel that should be handled with greater care and used more sparingly than in the past.

Food aid as a proportion of CIDA's total ODA has fallen from 17 percent ($436.7 million) in 1987-88 to a projected 12 percent ($306 million) in 1993-94. In 1992-93, the CIDA Annual Report Estimates reveal that total food aid was $382.9 million — more than 60 percent of which was emergency food aid.

Of the total amount:

- $168.16 million was provided bilaterally (including an increasing proportion through NGOs) and
- $214.74 million was provided through multilateral programs.

CIDA Annual Report 1992-93 Estimates

It should be noted that CIDA provides proportionally a far greater amount of its food aid through multilateral channels than do most donors. In fact Canada has consistently been the second largest contributor to the World Food Programme.

In its last major statement of policy on international development Canada made clear its intention to:

- ❖ continue to place particular emphasis on multilateral food aid
- ❖ provide food aid in ways that do not discourage local production while meeting the needs of recipient countries by respecting local food preference
- ❖ increase the use of three-way cooperation and
- ❖ untie up to five percent of its food aid allocations.

CIDA: *Sharing Our Future*, 1987

For More Information

This Express was prepared using some of the extensive holdings on food aid available at the Centre. For further information, please call IDIC Client Services at 953-1035.

We would be happy to suggest departure points for further study. The following list of suggested readings may be useful in this regard.

Suggested Readings

Alamgir, Mohiuddin and Arora, Poonam. *Providing Food Security For All* London: International Fund for Agricultural Development (IFAD)/Intermediate Technology Press, 1991. IDIC: HD 9018 .D44 A4

Barraclough, Solon. *An End to Hunger* London: Zed Books/ UNRISD/ South Centre, 1991 IDIC: HD 9018 .D44 B3

Canadian International Development Agency. *Sharing Our Future/ Partageons Notre Avenir* Hull, 1987 IDIC: Arch HC 60 C32

-. *Annual Report 1992-93* Estimates. Hull, 1993. IDIC: VERTICAL FILE

-. Development Economics Policy Division. Issues Paper on *Economic Reforms in Developing Countries* Draft 27 Sept. 1993. IDIC: VERTICAL FILE

-. Multilateral Programs Branch. *Food Security: An Issues Paper For Policy Formulation* Hull, Draft Dec. 1, 1992 IDIC: VERTICAL FILE

CARE and Charles Sykes. *Meeting International Food Aid Needs in the 1990s* Paper prepared for the meeting of the International Wheat Council June 23, 1991, London. IDIC: VERTICAL FILE

Charlton, Mark. *The Making of Canadian Food Aid Policy* Montreal: McGill/Queen's University Press, 1992. IDIC: HV 696 .F6 C4

Clay, Edward and Benson, Charlotte. "Triangular Transactions, Local Purchases and Exchange Arrangements in Food Aid: A Provisional Review with Special Reference to Sub-Saharan Africa" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 1-36 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Clay, Edward and Stokke, Olav. "Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: State of the Art" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries*

(eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 143179 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Dowden, Richard. "Aid to starving Africa 'does not lead to dependency'" in *Independent* 28 Sept. 1993 IDIC: VERTICAL FILE

"Let them eat cash?" in *Economist* 10 April 1993: 47-48 IDIC: E-100

Maxwell, Simon. "The Disincentive Effect of Food Aid: A Pragmatic Approach" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 66-90 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Plant, Roger. "The Right to Food and Agrarian Systems: Law and Practice in Latin America" in *The Right to Food* (eds. Alston and Tomasevski) Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1984: 9-68 IDIC: K 3626 R5

Saran, Ram and Konandreas, Panos. "An Additional Resource? A Global Perspective on Food Aid Flows in Relation to Development Assistance" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 37-65 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Thompson, Carol. "Beware the Hand that Feeds You: U.S. Aid in Southern Africa" in *Southern Africa Perspectives* New York: The Africa Fund, 1992. IDIC: VERTICAL FILE

United Nations. Food and Agriculture Organization. Food, Nutrition and Agriculture: International Conference on *Nutrition/Alimentation, Nutrition et Agriculture: Conference internationale sur la nutrition* Rome, 1992. IDIC: Box/Bte F-148

World Food Programme. Committee on Food Aid Policies and Programmes. *Annual Report of the Executive Director* WFP/CFA: 35/P/4 13 April 1993. IDIC: Box W-270

World Food Programme 1993 Food Aid Review Rome, 1993. IDIC: Box W-270

IDIC Express is produced to assist CIDA's drive towards becoming a knowledge-based and continuous learning organization. These circulars are designed to facilitate reader access to consolidated information from significant works on critical topics and issues.

They should in no way be viewed as modifying or updating any of the Agency's existing policies. We seek to be neither definitive nor prescriptive .

Centre d'information sur le développement international

❖ ❖ E X P R E S S ❖ ❖

N° 3 **Aperçu des questions relatives au développement** **Mars 1994**

L'aide alimentaire : quel est son rôle?

Nourrir la population! Qui donc a pris l'initiative de nourrir la population? C'est bien nous, les fonctionnaires, qui avons décidé de nourrir les mêmes hommes qui nous ont toujours alimentés et qui continuent à le faire quotidiennement... Il est vrai que le pain et toutes les autres formes de richesse sont produits directement par le peuple... Comment se fait-il donc que le pain n'appartienne pas au peuple, mais se trouve dans nos mains et que, par un processus artificiel et bien particulier, nous devions redonner le pain à la population en calculant combien est alloué pour chaque personne? (TR)

Leo Tolstoy, Famine, 1893 - Plant : 1991:177

Les lamentations de Tolstoy ne sont malheureusement pas réservées au siècle dernier. Les mêmes préoccupations s'appliquent actuellement à l'échelle mondiale : comment nourrir l'humanité?

L'aide et la sécurité alimentaires sont des éléments de solution. Bien que reliés, ces deux concepts sont bien distincts. Le CIDI a pris l'initiative de publier deux numéros de l'*Express* qui leur sont consacrés.

La parution de ce mois-ci examine les points forts et les points faibles de l'aide alimentaire, et résume la feuille de route d'une participation canadienne qui remonte à déjà longtemps. Le prochain numéro brossera un tableau des préoccupations générales en matière de sécurité alimentaire.

L'aide alimentaire en 1992

Les livraisons mondiales de nourriture dans cette catégorie ont augmenté en 1992 de 15 p. 100 par rapport à 1991, pour atteindre 15,6 millions de tonnes, dont 14 millions de tonnes de céréales et le reste, d'autres produits tels que l'huile végétale. On évalue la valeur de l'aide alimentaire donnée en 1992 par les pays membres de l'ODCE à 3,558 milliards $US, soit environ 6,1 p. 100 de l'APD totale.

Environ un tiers de la nourriture fournie constituait un approvisionnement d'urgence. Cela représente un accroissement par rapport aux années précédentes surtout à cause de la sécheresse sévissant au sud du continent africain et des exigences accrues des pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique.

L'aide alimentaire peut être :

- distribuée gratuitement (par exemple, dans le cadre d'opérations d'urgence) ou
- utilisée par des programmes offrant une rémunération en aliments (comme c'est souvent le cas pour les projets d'aide).

La nourriture donnée sans être reliée aux projets tend à ne pas être ciblée, mais plutôt vendue dans les marchés locaux pour produire des revenus généraux. On peut alors utiliser ces recettes pour appuyer un budget général, un aménagement spécial ou encore pour fin de secours d'urgence.

Si l'on considère l'aide alimentaire offerte en 1992 :

- les pays les moins développés en ont reçu 42 p. 100,

alors que régionalement

English Overleaf

❖ les pays du Sahel ont reçu 40 p. 100 de l'aide alimentaire totale, alors que l'Asie en recevait une autre portion importante, suivie de l'Europe de l'Est, de l'Amérique latine, puis de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient.

Tous les chiffres précédents sont extraits de *L'aide alimentaire 1993*, publié par le Programme alimentaire mondial (PAM).

Le pour et le contre

Selon certains analystes, l'aide alimentaire nuit presque toujours à l'amélioration de la production de nourriture dans les pays récipiendaires — alors que d'autres sont en désaccord.

Solon Barraclough estime que tout dépend du contexte et spécialement des politiques nationales en matière de développement. Bien que l'aide alimentaire ne soit parfois pas le moyen idéal de dispenser une aide, c'est souvent la seule aide disponible. De plus, l'aide alimentaire peut s'avérer fort efficace lorsque fournie par des organismes internationaux compétents, axés sur le développement et aux politiques neutres.

Le Programme alimentaire mondial est un organisme du genre, sur lequel l'ACDI compte progressivement.

Richard Dowden rapporte qu'un récent sondage, effectué par le Save the Children Fund relativement à l'aide alimentaire fournie à l'Éthiopie en 1984-85, conclut que l'aide alimentaire :

❖ a atteint les personnes dans le besoin (même aux endroits les plus inaccessibles)

❖ est arrivée en temps opportun

❖ n'a pas réduit le prix des aliments sur les marchés locaux, et enfin

❖ n'a pas créé une dépendance ou un obstacle à l'endroit de l'agriculture locale.

Dowden : *Independent*, le 28 septembre 1993

Le directeur général du PAM soutient que l'aide alimentaire détient un avantage intrinsèque par rapport à tous les autres types d'assistance. Il croit que cette aide transfère une quantité importante de ressources directement aux populations pauvres et appuie, entre autres :

❖ la production alimentaire et agricole

❖ l'infrastructure rurale

❖ les projets de colonisation

❖ l'établissement ou l'élargissement des stocks de nourriture

❖ l'amélioration de la condition des groupes vulnérables

❖ la lutte à la pauvreté urbaine

❖ l'amélioration des contrôles et des rapports, et enfin

❖ la formation.

PAM, *Rapport du directeur général* : le 13 avril 1993

L'organisme CARE ajoute à cette liste l'éducation et l'acquisition des connaissances, l'obtention d'un revenu et les stratégies d'adaptation aux urgences (CARE : 1993).

Alamgir et Arora estiment que les secours alimentaires sont utiles lorsqu'ils sont opportuns. Cela peut prévenir la consommation d'aliments impropres pouvant entraîner la mort par la maladie ou encore par la vente de biens ou la consommation de semences (Alamgir et Arora : 1991:125).

Plusieurs critiques formulées à l'endroit de l'aide alimentaire sont bien connues. On croit que l'aide alimentaire :

❖ décourage la production de nourriture locale

❖ crée une accoutumance à l'égard des importations dispendieuses

❖ permet aux gouvernements de reporter les réformes agricoles nécessaires

❖ engendre un lien de dépendance

❖ rend les gouvernements récipiendaires vulnérables à la manipulation politique, et enfin

❖ est coûteuse et lourde à administrer.

Charlton : 1992:3; Barraclough : 1991:217

L'intérêt des pays donateurs qui fournissent une aide alimentaire est souvent plus ou moins évident. Un récent numéro de la publication *Africa Fund* en donnait les exemples suivants :

❖ Critiqué pour avoir fourni du maïs jaune américain, dans le cadre d'une opération de secours en Mozambique, plutôt que du maïs blanc alors disponible dû Zimbabwe et d'ailleurs préféré par les habitants de la Mozambique, un fonctionnaire américain de l'organisme A.I.D. répliquait ce qui suit : «ils prendront bientôt goût au maïs jaune», et le rapport ajoutait que cela créerait donc éventuellement un marché pour le maïs américain.

❖ Semblablement, le contrôle exercé par les États-Unis sur les «fonds de contrepartie» en Mozambique (soit un montant correspondant environ aux recettes fiscales entières du pays en 1989) donne lieu à des préoccupations très évidentes quant à l'influence américaine sur les politiques nationales du Mozambique.

Africa Fund : 1992

Certains opinent que même l'aide alimentaire ciblée n'est utile que si elle fonctionne et ne crée pas, généralement parlant, une sécurité alimentaire durable ou des biens durables (Alamgir et Arora : 1991:129).

Simon Maxwell s'est penché sur l'«effet négatif» de l'aide alimentaire. Il explique que les quatre principaux effets négatifs de l'aide alimentaire (tels qu'expliqués par le document) fonctionnent ainsi :

❖ les prix : l'aide a un effet modérateur sur les marchés libres et sur ceux qui subissent divers degrés d'intervention étatique

❖ les politiques : elle incite théoriquement les gouvernements à négliger l'agriculture ou d'autres aspects de la sécurité des approvisionnements

❖ les habitudes alimentaires : l'aide alimentaire crée certains goûts qui débouchent sur une plus grande dépendance à l'égard des importations

❖ le travail : l'aide alimentaire nuit à l'approvisionnement des travailleurs dans le secteur agricole.

Maxwell fait remarquer que l'aide alimentaire n'est pas responsable de cette situation si elle ne fait que remplacer les importations de stocks commerciaux. Il conclut qu'en général, l'aide alimentaire doit s'intégrer à une stratégie alimentaire globale pour éviter des effets négatifs et pour réaliser le plein potentiel des incitatifs en matière d'aide alimentaire (Maxwell : 1991).

Selon Edward Clay et Olav Stokke, on peut considérer l'aide alimentaire comme instrument efficace du développement à long terme lorsque cinq critères sont satisfaits :

❖ elle rehausse la capacité des pays récipiendaires d'améliorer les conditions de vie et la situation matérielle. Il semble que la capacité de produire de la nourriture soit plus utile que le simple fait de fournir des aliments.

❖ le fait de fournir une aide alimentaire devient une condition du développement durable — voilà souvent le but visé par l'aide alimentaire fournie dans le cadre d'un projet

❖ elle encourage une utilisation prudente des économies réalisées en matière d'économies de devises étrangères

❖ l'aide alimentaire débouche sur des politiques et des priorités appropriées en matière de développement, et enfin

❖ il existe un mécanisme pour faire en sorte que l'aide alimentaire non reliée à des projets profite en réalité aux populations pauvres : l'aide alimentaire versée dans les coffres gouvernementaux sans condition aucune peut bien ne pas atteindre les personnes visées.

Clay et Stokke : 1991:4

Une ressource «supplémentaire»

Certains remettent en question le fait que l'aide alimentaire soit caractérisée comme une ressource supplémentaire. L'aide alimentaire est dite «supplémentaire» de deux façons :

❖ elle vient s'ajouter aux aliments autrement produits ou importés, et

❖ elle s'ajoute aux autres types d'aide.

Barraclough soutient que le premier énoncé est souvent inexact puisque l'aide alimentaire massive n'a pas tendance à être supplémentaire, sauf en situation d'urgence. Il est plus probable que l'aide alimentaire remplace les importations, la production nationale, ou les deux — cela dépend surtout de la capacité du pays récipiendaire d'en faire un usage efficace. Cela dépend aussi des capacités administratives du pays en question et de l'existence d'une stratégie de développement cohérente.

La deuxième supposition, elle aussi, n'est que partiellement exacte. Ainsi, aux États-Unis, un cinquième de l'aide versée est de nature alimentaire. En l'absence d'importants surplus de nourriture au pays, les États-Unis se verraient sans doute pressés d'augmenter les autres types d'aide officielle (Barraclough : 1991:217).

Voici d'autres indices du caractère additionnel de l'aide alimentaire :

❖ le financement et l'administration de l'aide alimentaire séparément des autres types d'aide, et

❖ la distribution de l'aide alimentaire par le biais d'organismes multilatéraux établis précisément à cette fin (par exemple, le World Food Programme).

Contrairement à cette opinion, on note le fait que l'aide alimentaire est présentement fournie par presque chaque pays industrialisé, y compris les pays sans excédents de denrées alimentaires exportables. Les accroissements de l'aide alimentaire correspondront probablement à des réductions d'autres postes des budgets d'aide (Saran and Konandreas : 1991:3840).

Selon la perspective d'un pays récipiendaire, il est plus important de savoir si l'aide alimentaire est aussi efficace et aussi précieuse que l'aide financière. Cela dépend des facteurs suivants :

❖ la contribution de l'aide alimentaire à la réduction du fardeau des dettes étrangères par les pays récipiendaires, et

❖ le montant d'argent et d'autres ressources libérés par l'aide alimentaire pour fin d'investissement.

La valeur réelle de l'aide alimentaire correspond donc au montant de devises étrangères que le pays récipiendaire aurait dû dépenser pour importer une quantité équivalente d'aliments sur le marché mondial (Saran et Konandreas : 1991:49).

Les voies de l'aide alimentaire

Comme l'explique le rapport du PAM 1993, environ 70 p. 100 de l'aide alimentaire est offert de façon bilatérale, alors que tout le reste est fourni de façon multilatérale. Des ONG participent d'une façon ou d'une autre au quart de l'aide alimentaire mondiale environ.

Seulement 8 p. 100 environ des envois mondiaux d'aide alimentaire ont été achetés en 1992 des pays en voie de développement (PAM : 1993). Ces achats proviennent soit des pays récipiendaires eux-mêmes ou d'autres pays en développement. Bien qu'ils soient limités, ces achats sont progressivement considérés comme étant plus compatibles avec

les objectifs du développement international que les pratiques traditionnelles en matière d'aide alimentaire, et méritent une attention ultérieure.

Les transactions triangulaires, les achats locaux et les échanges

Lorsque se produit une *transaction triangulaire*, un donateur achète habituellement de la nourriture, avec l'argent provenant de son budget d'aide alimentaire, d'un pays en développement; ce dernier expédie la nourriture à un autre pays, le récipiendaire de l'aide alimentaire. Cela diffère de la pratique conventionnelle selon laquelle on achète l'aide alimentaire d'un pays développé ou sur le marché international.

Lorsque l'achat provient du pays récipiendaire, cette transaction s'appelle un *achat local*. Il y a de plus les *trocs et les échanges trilatéraux* alliant les transactions normales d'aide alimentaire aux pays en développement exportant de la nourriture et un mouvement triangulaire d'aliments expédiés à un deuxième pays.

Les pays donateurs qui exportent du grain préfèrent cette dernière méthode, puisque leur marge de manoeuvre est habituellement réduite, quant à leurs budgets d'aide alimentaire, pour acheter des denrées dans des pays tiers (Clay and Benson : 1991:144).

Les avantages de telles dispositions comprennent les suivants :

- la création d'une demande supplémentaire dans le pays exportateur
- des entrées de devises étrangères pour les pays producteurs
- l'obtention d'une nourriture plus appropriée
- une éventuelle simplification des mesures prises pour la livraison
- une amélioration du système de distribution grâce à des investissements connexes dans l'infrastructure
- la stimulation du commerce régional
- la prestation d'une aide en nature lorsque l'aide financière n'est pas disponible.

Parmi les désavantages, notons les suivants :

- une disponibilité aléatoire
- les fluctuations de production et des achats malaisés
- une information inadéquate relativement aux prix et à la disponibilité locale
- d'éventuels problèmes en matière de qualité
- l'accroissement des coûts et du temps nécessaire à la livraison
- un appui implicite à l'égard des politiques agricoles, et enfin
- une interférence pour ce qui touche les marchés nationaux, le déroulement naturel des échanges commerciaux et les dispositions en matière de sécurité alimentaire.

Clay et Benson : 1991:168

Puisque les transactions triangulaires sont indirectes et moins visibles, les gouvernements donateurs peuvent bien résister à la perte de «crédits politiques» reliés à l'aide alimentaire plus traditionnelle. Certains ministères du gouvernement donateur ne jouant aucun rôle en matière d'aide peuvent s'objecter à une réduction proportionnelle des rôles ou à l'incertitude quant à l'identité des bénéficiaires qui rend la comptabilité encore plus difficile (Charlton : 1991:107).

L'aide alimentaire fournie par le Canada : hier et aujourd'hui

C'est en 1951 que le Canada a commencé à fournir une aide alimentaire à l'Inde par un envoi de blé. Depuis lors, on remet en question l'utilité de ce type d'aide au développement.

Une étude sur l'aide alimentaire entreprise conjointement en 1976 par le Conseil du Trésor et l'ACDI soulignait :

... de graves problèmes reliés à la programmation, au budget, au ravitaillement, à la livraison et à la distribution de secours alimentaires bilatéraux d'urgence. (TR)

En ce qui touche l'aide alimentaire non urgente, le rapport concluait :

elle semble accommoder les politiques qui découragent la production nationale à court et à long terme. (TR)

Charlton : 1992:29

En 1980, le Groupe de travail parlementaire sur les relations Nord-Sud recommandait ce qui suit :

- qu'une aide alimentaire accrue soit fournie par des voies multilatérales, et
- que plus de fonds reliés à l'aide alimentaire soient débloqués.

Ce groupe de travail déclarait que telles pratiques encouragent l'achat de denrées auprès des pays en développement pour livraison aux voisins affamés. Il recommandait que l'aide alimentaire bilatérale soit rattachée à un plan détaillé et bien intégré de production de nourriture, comprenant l'énoncé d'un point d'arrivée final (Charlton : 1992:33).

Au cours des années 1980, les pays du sud asiatique bénéficiant traditionnellement de l'aide alimentaire canadienne ont été remplacés par des pays africains (62 p. 100 de la répartition totale de l'aide alimentaire en 1992-93). Les pays africains ont un besoin croissant d'aide alimentaire en raison de :

- la famine
- la diminution de la production alimentaire par habitant (ainsi que de la consommation)
- des changements diététiques
- enfin, un besoin accru d'aliments importés et une capacité réduite de défrayer leurs coûts.

Une évaluation de l'aide alimentaire menée en 1984 concluait que l'aide alimentaire est une importante ressource additionnelle en matière de développement, ressource dont la distribution est généralement opportune et efficace. Le but visé est le suivant :

- libérer les devises étrangères fort rares et(ou)
- constituer un élément d'un programme d'ajustement structurel, pour fournir des appuis extérieurs aux gouvernements subissant des réformes économiques.

En 1992-93, l'aide alimentaire reliée aux ajustements structurels s'élevait à 32,5 millions $, soit environ 19,3 p. 100 de l'aide alimentaire totale (*Economic Reforms in Developing Countries Issues Paper* : draft 27 September 1993).

Le *Winegard Report*, publié en 1987, ne se penchait que très brièvement sur l'aide alimentaire, en concluant de façon sommaire ce qui suit :

compte tenu de ses antécédents incertains, ... cet instrument doit être traité plus attentivement et avec plus de discrétion que par le passé. (TR)

L'aide alimentaire, calculée comme une proportion de l'APD totale de l'ACDI, a chuté de 17 p. 100 (436,7 millions $) en 1987-88 à une prévision de 12 p. 100 (306 millions $) en 1993-94. Pour 1992-93, les prévisions du rapport annuel de l'ACDI révèlent que le total de l'aide alimentaire s'élevait à 382,9 millions $, dont plus de 60 p. 100 étaient des secours alimentaires d'urgence.

De ce montant total :

- 168,16 millions $ ont été fournis de façon bilatérale (y compris une proportion accrue par les ONG), et

❖ 214,74 millions $ ont été fournis par le biais de programmes multilatéraux.

Rapport annuel de l'ACDI 1992-93

Il faut noter que l'ACDI fournit une quantité proportionnellement beaucoup plus importante de son aide alimentaire par le truchement de voies multilatérales que la plupart des donateurs. Effectivement, le Canada a constamment été jugé le deuxième plus important contributeur au Programme alimentaire mondial.

Dans son dernier énoncé d'importance en matière de développement international, le Canada a énoncé son intention de :

❖ continuer de mettre l'accent sur l'aide alimentaire multilatérale

❖ fournir une aide alimentaire pour ne pas décourager la production locale, tout en desservant les besoins des pays récipiendaires en respectant les préférences alimentaires locales

❖ accroître l'utilisation de la coopération à trois voies, et enfin

❖ de débloquer jusqu'à 5 p. 100 de ses allocations en matière d'aide alimentaire.

CIDA : *Sharing Our Future*, 1987

Pour de plus amples renseignements...

Les renseignements contenus dans cet Express sont tirés de la collection du Centre sur l'aide alimentaire. Pour de plus amples renseignements, veuillez communiquer avec le Service à la clientèle du CIDI, au 953-1035.

Il nous ferait plaisir d'orienter vos recherches ultérieures. La liste bibliographique suivante pourrait vous aider à cette fin.

Lectures proposées

Alamgir, Mohiuddin and Arora, Poonam. *Providing Food Security For All* London: International Fund for Agricultural Development (IFAD)/Intermediate Technology Press, 1991. IDIC: HD 9018 .D44 A4

Barraclough, Solon. *An End to Hunger* London: Zed Books/ UNRISD/ South Centre, 1991 IDIC: HD 9018 .D44 B3

Canadian International Development Agency. *Sharing Our Future/ Partageons Notre Avenir* Hull, 1987 IDIC: Arch HC 60 C32

-. *Annual Report 1992-93* Estimates. Hull, 1993. IDIC: VERTICAL FILE

-. Development Economics Policy Division. Issues Paper on *Economic Reforms in Developing Countries* Draft 27 Sept. 1993. IDIC: VERTICAL FILE

-. Multilateral Programs Branch. *Food Security: An Issues Paper For Policy Formulation* Hull, Draft Dec. 1, 1992 IDIC: VERTICAL FILE

CARE and Charles Sykes. *Meeting International Food Aid Needs in the 1990s* Paper prepared for the meeting of the International Wheat Council June 23, 1991, London. IDIC: VERTICAL FILE

Charlton, Mark. *The Making of Canadian Food Aid Policy* Montreal: McGill/Queen's University Press, 1992. IDIC: HV 696 .F6 C4

Clay, Edward and Benson, Charlotte. "Triangular Transactions, Local Purchases and Exchange Arrangements in Food Aid: A Provisional Review with Special Reference to Sub-Saharan Africa" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 1-36 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Clay, Edward and Stokke, Olav. "Assessing the Performance and Economic Impact of Food Aid: State of the Art" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 143179 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Dowden, Richard. "Aid to starving Africa 'does not lead to dependency'" in *Independent* 28 Sept. 1993 IDIC: VERTICAL FILE

"Let them eat cash?" in *Economist* 10 April 1993: 47-48 IDIC: E-100

Maxwell, Simon. "The Disincentive Effect of Food Aid: A Pragmatic Approach" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 66-90 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Plant, Roger. "The Right to Food and Agrarian Systems: Law and Practice in Latin America" in *The Right to Food* (eds. Alston and Tomasevski) Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1984: 9-68 IDIC: K 3626 R5

Saran, Ram and Konandreas, Panos. "An Additional Resource? A Global Perspective on Food Aid Flows in Relation to Development Assistance" in *Food Aid Reconsidered: Assessing the Impact on Third World Countries* (eds. Clay and Stokke) London: Frank Cass & Co., 1991: 37-65 IDIC: HD 9018 .D44 F5

Thompson, Carol. "Beware the Hand that Feeds You: U.S. Aid in Southern Africa" in *Southern Africa Perspectives* New York: The Africa Fund, 1992. IDIC: VERTICAL FILE

United Nations. Food and Agriculture Organization. Food, Nutrition and Agriculture: International Conference on *Nutrition/Alimentation. Nutrition et Agriculture: Conference internationale sur la nutrition* Rome, 1992. IDIC: Box/Bte F-148

World Food Programme. Committee on Food Aid Policies and Programmes. *Annual Report of the Executive Director* WFP/CFA: 35/P/4 13 April 1993. IDIC: Box W-270

World Food Programme 1993 Food Aid Review Rome, 1993. IDIC: Box W-270

Le CIDI Express est conçu afin d'aider l'ACDI à devenir une organisation basée sur la connaissance et sur l'éducation permanente. Ces bulletins ont pour objet de faciliter l'accès du public lecteur à l'information contenue dans des ouvrages-clés portant sur des questions et des thèmes importants.

Le contenu de ces bulletins ne doit aucunement être interprété comme modifiant ou révisant les politiques actuelles de l'Agence. Nous ne voulons être ni définitifs, ni prescriptifs.